Deutscher Bundestag **Drucksache 15/2736**

15. Wahlperiode 23. 03. 2004

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ursula Heinen, Peter H. Carstensen (Nordstrand), Gerda Hasselfeldt, weiterer Abgordneter und der Fraktion der CDU/CSU
– Drucksache 15/2614 –

Ombudsmannverfahren in der Versicherungswirtschaft als sinnvolle Ergänzung zum Rechtsschutz der Verbraucher

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bedeutung praktikabler, effektiver und kostengünstiger Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung für den Verbraucher hat in den letzten Jahren stetig zugenommen. Dies liegt zum einen an der fortwährenden Entstehung neuer Formen des Handels, z. B. im Rahmen des elektronischen Geschäftsverkehrs, und zum anderen an der damit verbundenen Zunahme grenzüberschreitender Geschäfte.

In Deutschland haben sich in den letzten Jahren in verschiedenen Bereichen, in denen es zu zivil- und/oder handelsrechtlichen Streitigkeiten zwischen Verbrauchern und Unternehmen kommen kann, außergerichtliche Schlichtungsstellen gebildet. Einen Impuls hierfür hat sicherlich auch die EU-Kommission gegeben, die in einer Empfehlung vom April 2001 die Grundsätze für außergerichtliche Einrichtungen festgelegt hat, die an der einvernehmlichen Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten beteiligt sind (2001/310/EG).

Der Vorteil dieser außergerichtlichen Beilegung von Konflikten liegt für die Beteiligten auf der Hand: Der Verbraucher erhält schnell, und ohne dass ihm Kosten entstehen, eine Überprüfung von unabhängiger Seite. Die Unternehmen lösen Konflikte kostengünstiger als bei Verfahren vor Gericht und verlieren ihre Kunden nicht durch lange Streitereien.

Im Bereich der Reklamationsstreitigkeiten, der sowohl „reale“ Käufe als auch Internet-Käufe umfasst, und im Bereich des elektronischen Geschäftsverkehrs wird ein weitreichender und umfassender außergerichtlicher Schlichtungsapparat in Form der Ombudsmannverfahren angeboten. Das Gleiche trifft auf das Bankwesen zu, dessen Bundesverbände durch eigens eingerichtete Ombudspersonenverfahren einen lückenlosen außergerichtlichen Weg für Verbraucher bei Konflikten mit privaten Banken, öffentlichen Banken, Bausparkassen und Hypothekenbanken geschaffen haben.

Im Bereich der Versicherungsunternehmen Deutschlands werden seit Oktober 2001 ebenfalls Ombudsmannverfahren zur Beilegung von Streitigkeiten zwi-

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 22. März 2004 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

schen den Versicherungsnehmern und den Versicherungsunternehmen angeboten. Dieses Angebot erstreckt sich auf die privaten Krankenversicherungen, die einen Ombudsmann für ihre Kunden bestellt haben, und auf den Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V., der mit 267 weiteren Versicherungsunternehmen den Verein Versicherungsombudsmann e. V. gegründet hat. Die positive Resonanz auf diese Einrichtungen lässt sich an der steigenden Zahl ihrer Inanspruchnahme ablesen.

Dennoch kann der Verbraucher im Bereich des Versicherungswesens nur teilweise auf das für ihn kostenlose und schnelle Schlichtungsverfahren mithilfe des Ombudsmannes zurückgreifen. Ein Angebot für außergerichtliche Einigung fehlt sowohl bei den gesetzlichen Krankenkassen als auch bei den Sozialversicherungen. Des Weiteren fehlen Angebote zur Streitschlichtung bei Ansprüchen, die Dritte auf eine Versicherungsleistung haben (z. B. Inhaber deliktsrechtlicher Ansprüche gegen den Haftpflichtversicherer des Schädigers), sowie solche Angebote, die kleinere Firmen, Handwerksbetriebe, Freiberufler und Existenzgründer wahrnehmen können, sollte es zwischen ihnen und einem Versicherungsunternehmen zum Konflikt kommen.

1. Begrüßt die Bundesregierung die Tätigkeit eines Ombudsmannes in der Versicherungswirtschaft?

Die Bundesregierung begrüßt alle Angebote zur außergerichtlichen Streitbeilegung, weil sie den Zugang zum Recht erleichtern, indem sie schnell und kostengünstig die verbindliche Entscheidung von Streitigkeiten ermöglichen und dadurch die Gerichte entlasten.

Sie hat solche Angebote bereits mit dem am 1. Januar 2000 in Kraft getretenen Gesetz zur Förderung der außergerichtlichen Streitschlichtung unterstützt. Auch das am 1. Juli dieses Jahres in Kraft tretende Kostenrechtsmodernisierungsgesetz enthält wesentliche Anreize zur Förderung der außergerichtlichen Streitbeilegung.

Streitigkeiten, die grenzüberschreitende Überweisungen sowie den Missbrauch von Zahlungskarten betreffen, schlichtet die Deutsche Bundesbank, sofern eine Schlichtung vor einem Ombudsmann der Banken nicht offen steht (Auffangfunktion). Die bestehenden Schlichtungsstellen der Finanzdienstleistungsbranchen sind im Wesentlichen vergleichbar organisiert. Die Schlichter werden vom jeweiligen Unternehmensverband getragen. Da nicht ausnahmslos alle Unternehmen, auch nicht alle Banken, einem Verband angehören oder sich dem jeweiligen Ombudsmann unterworfen haben, gibt es noch einzelne Unternehmen, deren Kunden keinen Anspruch auf Durchführung einer außergerichtlichen Streitbeilegung haben.

2. Gibt es Pläne der Bundesregierung, für Ombudsmannverfahren eine gesetzliche Grundlage zu schaffen?

   Falls ja, welche?

   Falls es keine gibt, warum nicht?

Die Bundesregierung hat am 28. Januar dieses Jahres einen Gesetzentwurf zur Änderung von Vorschriften über Fernabsatzverträge über Finanzdienstleistungen beschlossen, der unter anderem die außergerichtliche Streitbeilegung in diesem Bereich fördert. Der Gesetzentwurf dient der Umsetzung der EU-Richtlinie über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen an Verbraucher vom 23. September 2003 in deutsches Recht. Er sieht vor, Schlichtungsstellen bei der Deutschen Bundesbank bzw. der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) einzurichten; in die Durchführung werden auch die Verbände des Kreditgewerbes und der Versicherungswirtschaft einbezogen. Damit werden

die aus dem Überweisungsbereich und der Versicherungswirtschaft bewährten Streitbeilegungsmodelle weiter ausgedehnt.

Für Geschäfte, die über Versicherungsvermittler abgeschlossen werden, wird mit der Umsetzung der Versicherungsvermittlerrichtlinie (2002/92/EG vom 9. Dezember 2002) voraussichtlich noch in diesem Jahr ebenfalls ein Ombudsmann als außergerichtliche Beschwerde- und Streitschlichtungsstelle eingesetzt.

Ein darüber hinaus gehender Regelungsbedarf ist gegenwärtig nicht erkennbar. Die von den Verbänden getragenen Ombudsleute der Banken, der Versicherungsombudsmann, der Ombudsmann für die private Krankenversicherung (PKV-Ombudsmann) sowie die Schlichtungsstelle der Deutschen Bundesbank sind sämtlich Mitglieder des „grenzübergreifenden Netzes für außergerichtliche Beschwerden im Finanzdienstleistungssektor“ (FIN-Net). Die Mitglieder dieses Netzes entsprechen den Anforderungen der Empfehlung der Europäischen Kommission vom 30. März 1998, betreffend die Grundsätze für Einrichtungen, die für die außergerichtliche Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten zuständig sind (98/257/EG, Abl. EG L 115 S. 31).

3. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse bzw. Erfahrungen aus anderen EU-Ländern oder EU-Beitrittskandidaten über die Arbeit der dortigen Ombudspersonen in der Versicherungswirtschaft vor, und falls ja, welche?

Der Bundesregierung liegen nur die von der Europäischen Kommission veröffentlichten Ergebnisse über alternative Verfahren zur Streitbeilegung (außergerichtliche Streitbeilegung) sowie die allgemein zugänglichen Veröffentlichungen ausländischer Ombudspersonen vor.

4. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung darüber, ob sich durch die Tätigkeiten eines Versicherungsombudsmannes Kostenersparnisse für die öffentlichen Haushalte, insbesondere der Justiz, ergeben, und falls ja, in welcher Höhe liegen diese Kostenersparnisse?

Eine Kostenersparnis in der Justiz infolge der Einführung der Versicherungsombudsmänner lässt sich nicht nachweisen. Zwar ist der Anteil der erledigten Zivilprozesssachen mit einer Versicherung als beklagte Partei vor den Amtsgerichten von 7,9 % im Jahre 1994 auf 7 % im Jahre 2002 zurückgegangen. Bei den Landgerichten ging der Anteil dieser Versicherungssachen von 5 % (1994) auf 4,7 % (2002) zurück. Ob dieser Rückgang auf die Tätigkeit der Versicherungsombudsleute (mit-) zurückzuführen ist, lässt sich nicht sagen; die Ombudsmänner sind im Übrigen auch erst seit Oktober 2001 tätig. Rechtstatsächliche Untersuchungen zu dieser Frage liegen nicht vor.

5. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung unternommen – oder beabsichtigt sie zu tätigen –, um für die Schlichtungsverfahren des Ombudsmannes des Verbandes der privaten Krankenversicherung (PKV) die Möglichkeit einer verbindlichen Schlichtung zu erreichen?

Der PKV-Ombudsmann ist eine private, durch den PKV-Verband getragene Einrichtung. Die Unternehmen unterwerfen sich freiwillig dem Verfahren. Ohne hoheitliche Organisation der Schlichtung wird es zunächst bei der freiwilligen Lösung bleiben. Die Bundesregierung geht allerdings davon aus, dass die in der Antwort zu Frage 2 genannten Gesetzesänderungen zu einer grundsätzlichen Überprüfung der bestehenden Satzungen der privaten Ombudspersonen auch im Bereich der PKV führen werden.

6. Sieht die Bundesregierung Handlungsbedarf, um das Instrument des Ombudsmannes in der Versicherungswirtschaft zu stärken – insbesondere seine Tätigkeiten auch auf Selbstständige, Freiberufler und kleinere Handwerksbetriebe auszuweiten –, und falls nicht, warum nicht?

7. Wie beurteilt die Bundesregierung die fehlende Möglichkeit eines außergerichtlichen Schlichtungsverfahrens für Nicht-Versicherungsnehmer, z. B. Geschädigte, Begünstigte bzw. Bezugsberechtigte und mitversicherte Personen?

Für vermögensrechtliche Streitigkeiten bis zu einem Streitwert von 750 Euro hat der Bund mit dem Gesetz zur Förderung der außergerichtlichen Streitbeilegung vom 15. Dezember 1999 (BGBl. I S. 2400) den Ländern ermöglicht, ein obligatorisches Schlichtungsverfahren als Zulässigkeitsvoraussetzung für ein gerichtliches Klageverfahren vorzusehen. Derzeit haben acht Länder von der Öffnungsklausel in § 15a EGZPO Gebrauch gemacht. Die Erfahrungen mit dieser Regelung sind abzuwarten. Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 2 und 5 verwiesen.

In den bei Selbstständigen, Freiberuflern und Handwerksbetrieben sowie geschädigten Dritten typischerweise auftretenden Meinungsverschiedenheiten über die Höhe von Entschädigungsleistungen sehen die Versicherungsverträge regelmäßig bereits Sachverständigenverfahren vor. Häufig bestehen die Meinungsunterschiede nicht primär zwischen Geschädigtem und Versicherer, sondern zwischen dem Geschädigten und dem Schädiger. Dies gilt insbesondere bei Haftpflichtversicherungsfällen (außerhalb der Kraftfahrtversicherung) und in der privaten Krankenversicherung. In diesen Fällen bieten die von den Industrie- und Handelskammern und vergleichbaren Institutionen angebotenen Schlichtungsverfahren, die mit Einverständnis beider Beteiligter durchgeführt werden können, eine Möglichkeit zur außergerichtlichen Streitbeilegung. Im Gesundheitswesen können sich auch Nicht-Versicherungsnehmer an die bei den Ärzte- und Zahnärztekammern eingerichteten Gutachterkommissionen wenden.

Schließlich steht den Betroffenen in allen Fällen der Weg zur BaFin offen.

8. Wie beurteilt sie das Fehlen eines Ombudsmannverfahrens für die Versicherungsnehmer einer gesetzlichen Krankenkasse?

Eines Ombudsmannes bedarf es in der gesetzlichen Krankenversicherung nicht. Krankenkasse und Versicherter stehen sich nicht als Vertragspartner mit divergierenden Interessen gegenüber. Vielmehr wird die gesetzliche Krankenversicherung durch Selbstverwaltungskörperschaften eigenverantwortlich wahrgenommen; die Versicherten sind in den Organen der Selbstverwaltung repräsentiert. Die Selbstverwaltung hat die Interessen der Patientinnen und Patienten und Versicherten treuhändlerisch, objektiv und sachangemessen im Rahmen der Gesetze wahrzunehmen. Auch sind die Versicherungsträger zur Beratung und Information ihrer Patientinnen und Patienten und Versicherten nach dem Ersten Buch Sozialgesetzbuch verpflichtet. Überdies hat die staatliche Rechtsaufsicht die rechtmäßige Ausführung der Gesetze auch im Interesse der Versicherten zu überwachen; bei einem rechtswidrigen Verhalten kann sie einschreiten. Nach alldem gibt es einen Interessenwiderspruch, vergleichbar demjenigen in der privaten Krankenversicherung, nicht. Eines vermittelnden Ausgleichs durch einen Dritten bedarf es daher nicht. Vor allem hat auch das GKV-Modernisierungsgesetz die Interessenwahrnehmung von Patientinnen und Patienten sowie von Versicherten nochmals aufgewertet. § 140f des Fünften Buches Sozialgesetzbuch (SGB V) hat Vorsorge dafür getroffen, dass in maßgeblichen Entscheidungsgremien der Selbstverwaltung die für die Wahrnehmung der Interessen der Patientinnen und Patienten und der Selbsthilfe chronisch Kranker und

behinderter Menschen auf Bundesebene maßgeblichen Organisationen ein Mitberatungsrecht erhalten. Darüber hinaus hat die Bundesregierung eine Beauftragte für die Belange der Patientinnen und Patienten bestellt (§ 140h SGB V). Ihre Aufgabe ist es, darauf hinzuwirken, dass die Belange von Patientinnen und Patienten besonders hinsichtlich ihrer Rechte auf umfassende und unabhängige Beratung und objektive Information durch Leistungserbringer, Kostenträger und Behörden im Gesundheitswesen und auf die Beteiligung bei Fragen der Sicherstellung der medizinischen Versorgung berücksichtigt werden.

9. Wie beurteilt die Bundesregierung das Fehlen eines Ombudsmannverfahrens für die Versicherungsnehmer im Bereich der Sozialversicherungen?

Für die übrigen Bereiche der Sozialversicherung gilt das in der Antwort zu Frage 8 Gesagte entsprechend. Auch die Träger der Renten- und Unfallversicherung sind Selbstverwaltungskörperschaften, in deren Organen die Versicherten vertreten sind.

Wird einem Widerspruch in der Sozialversicherung nicht abgeholfen, erlässt den Widerspruchsbescheid die von der Selbstverwaltung bestimmte Widerspruchsstelle. Dies sind in der Regel Widerspruchsausschüsse, die überwiegend mit Mitgliedern der Selbstverwaltungsorgane besetzt sind. Dadurch können Rechtsstreitigkeiten vor Gericht in den meisten Fällen vermieden werden.

10. Wie sehen die Planungen der Bundesregierung betreffend der Umsetzung der Richtlinie 2002/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Dezember 2002 über Versicherungsvermittlung aus, soweit sie die Einrichtung einer außergerichtlichen Schlichtungsstelle für Verbraucher, die Streitfälle – auch grenzüberschreitende – mit Versicherungsvermittlern haben, betreffen?

Ein Gesetzentwurf zur Umsetzung der Richtlinie wird voraussichtlich noch in diesem Sommer eingebracht werden. Er wird die Einrichtung eines Ombudsmannes als außergerichtliche Streitschlichtungsstelle gegenüber zugelassenen Versicherungsvermittlern vorsehen. Die Durchführung dieser Aufgabe soll von dem bereits von der Versicherungswirtschaft etablierten Ombudsmann übernommen werden.

11. Welche Kompetenzen soll ein zukünftiger Versicherungsvermittlerombudsmann aus Sicht der Bundesregierung haben?

    Soll eine Zuständigkeit auch gegeben sein, wenn z. B. die Mitgliedschaft in einer gesetzlichen Krankenkasse vermittelt wurde?

Der Versicherungsvermittlungsombudsmann wird sich um die gesamte Vermittlungstätigkeit zugelassener Versicherungsvermittler kümmern. Er kann dabei aber nur über die Pflichten des Vermittlers selbst entscheiden; darüber hinausgehende Probleme im Zusammenhang mit dem vermittelten Vertrag gehören nicht zu seiner Zuständigkeit.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 8 verwiesen.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333